

## EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

Carlos Gandolfo<sup>1</sup>

### RESUMEN

*El artículo presenta consideraciones sobre las ventajas que el régimen parlamentario tendría con respecto a los regímenes presidencial y semi-presidencial en lo concerniente a la preservación del sistema democrático. No se señala que, en el caso concreto del Perú, lo más recomendable sea implantar un régimen parlamentario, ni que, de optarse por dicho régimen, se evitará nuevos golpes de Estado. Sugiere simplemente, que por sus características, el régimen parlamentario parece ser más flexible para la solución de las crisis políticas y, por ello, menos proclive a la ruptura del sistema democrático.*

### ABSTRACT

*The article presents considerations on the advantages of Parliamentary regimes over presidential and semi-presidential ones, in relation with the preservation of democratic systems. However, in the specific case of Peru, it does not seek to demonstrate that, if such a regime were adopted, it would constitute the most advisable option, nor that the forceful overthrowing of democratic governments will be avoided. Rather, it is claimed that parliamentary regimes provide a more flexible framework for resolving political crises, and therefore diminish the likelihood of the disruption of democracy.*

### 1. Introducción

Como consecuencia de la ruptura del orden constitucional producida el 5 de abril, parece inevitable la modificación -total o parcial- de la Constitución de 1979. En ese sentido, el objetivo principal de este artículo es presentar algunas consideraciones acerca de las posibles ventajas que puede ofrecer un régimen parlamentario, comparado con los regímenes presidencial y semi-presidencial, en lo que respecta a la resolución de las crisis políticas que generan los conflictos que se presentan entre los poderes del Estado.

Para poder reflexionar sobre el tema es necesario, en primer lugar, describir brevemente las principales características de las formas de estructurar las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno -usando este término como sinónimo de Poder Ejecutivo-, desarrolladas en las democracias occidentales. Las dos formas clásicas en que se han estructurado estas relaciones son el régimen parlamentario y el régimen presidencial<sup>2</sup>. Existe, adicionalmente, una

tercera forma, desarrollada más recientemente, denominada régimen semi-presidencial. Por tratarse del régimen que adoptó la Constitución de 1979, también será brevemente descrito.

### 2. Breve Descripción de los Regímenes Parlamentario, Presidencial y Semi-presidencial

En un régimen parlamentario, la única institución legítimamente democrática es el Parlamento<sup>3</sup>. En consecuencia, la autoridad del Gobierno es absolutamente dependiente de la confianza parlamentaria. El Gabinete, órgano colectivo que ejerce las funciones gubernamentales y a cuya cabeza está el Jefe de Gobierno -llamado Primer Ministro, Premier o Canciller-, recibe su investidura del Parlamento y es políticamente responsable ante él<sup>4</sup>. En ejercicio del principio de la responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento, este último "puede obligar al Gabinete a dimitir por un voto de desconfianza"<sup>5</sup>.

Para contrapesar el poder del Parlamento y su excesiva influencia sobre los ministros, el Gabinete tiene el derecho a disolverlo íntegramente, o a una de sus Cámaras en el caso del bicameralismo, siempre bajo ciertas condiciones. De esta manera, el derecho a disolver el Parlamento "restablece el equilibrio de poderes: ante un voto de desconfianza de la Cámara, el Gabinete pronunciará la disolución y los electores serán llamados a decidir el conflicto"<sup>6</sup>. Con excepción de la disolución del Parlamento y el llamado a nuevas elecciones, el Primer Ministro no puede apelar directamente al pueblo por encima de sus representantes.

Finalmente, debe destacarse que en los regímenes parlamentarios existe la distinción entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. El Jefe de Gobierno es quien preside el Gabinete, mientras que el Jefe de Estado es quien representa a la Nación y su cargo es "esencialmente honorífico"<sup>7</sup>, aunque, como veremos posteriormente, muchas veces puede ejercer la función de mediador para la solución de conflictos entre el Parlamento y el Gabinete. El cargo de Jefe de Estado generalmente recae en un monarca hereditario o en un Presidente de la República elegido por el Parlamento, aunque existen algunas excepciones en que lo es directamente por el pueblo. En este último caso, el Presidente de la República, a pesar de haber sido elegido por el voto popular, generalmente carece de las potestades necesarias para competir seriamente por el poder con el Primer Ministro<sup>8</sup>.

En el régimen presidencial, a diferencia del parlamentario, el "Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes" y los ministros "no forman en conjunto un órgano colectivo"<sup>9</sup>. El Presidente en este sistema no es solamente quien ostenta el Poder Ejecutivo, sino que también es el Jefe de Estado y solamente puede ser separado del cargo, antes de llevarse a cabo las elecciones siguientes, mediante el drástico paso de la acusación constitucional o "impeachment"<sup>10</sup>.

El Presidente es elegido por toda la Nación, a través del voto universal y directo. La naturaleza de esa elección le confiere al Presidente una gran autoridad, colocándolo al mis-

mo nivel que el Parlamento, pues uno y otro emanan directamente de la soberanía popular.

Los sistemas presidenciales, entonces, se caracterizan por contar con un Poder Ejecutivo que ostenta considerables poderes constitucionales -incluso el control absoluto de la composición del gabinete y la administración- y que es directamente elegido por el pueblo por un período fijo previamente establecido, siendo independiente de los votos de confianza parlamentarios. En este sentido, el Parlamento no puede derribar al Gobierno mediante el voto de desconfianza y, en consecuencia, el Presidente no puede disolver el Parlamento. En la práctica, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la cooperación del Parlamento. El balance entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en dichos sistemas puede, por tanto, variar considerablemente<sup>11</sup>.

El tercer régimen es el mixto o semi-presidencial. A diferencia del régimen parlamentario clásico, en el que el Jefe de Estado tiene poderes nominales, en el régimen semi-presidencial éste "debe su cargo al sufragio universal, reúne poderes excepcionales y él personalmente no está sometido al parlamento"<sup>12</sup>. En el régimen semi-presidencial, el Presidente es, además de Jefe de Estado, el verdadero conductor del Gobierno. El hecho de que el Presidente sea elegido por sufragio universal lo coloca en el mismo nivel que el Parlamento. El Ejecutivo, en consecuencia, está dividido entre un Jefe de Estado y un Gabinete que tiene a su cabeza un Jefe de Gobierno, quien, sin embargo, no ejerce efectivamente las funciones gubernamentales. El Gabinete es políticamente responsable ante el Parlamento; es decir, que éste puede obligar, mediante un voto de no confianza, al Jefe de Gobierno a dimitir junto con todos sus ministros. Finalmente, el Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento o una de sus Cámaras, lo que le concede influencia sobre él<sup>13</sup>.

### 3. La Constitución Peruana de 1979

Los constituyentes que elaboraron la Constitución de 1979 optaron por un régimen mixto o semi-presidencial. Tal como señalan Rubio y Bernaldes:

"(...) el modelo adoptado por nuestra Constitución puede ser tipificado como semi-presidencial, porque si bien el Jefe de Estado es elegido por sufragio universal y posee poderes propios que exceden a los del Presidente cuyo origen y Gabinete provienen del Parlamento, tiene en cambio las limitaciones del control parlamentario y la facultad reconocida a la Cámara de Diputados de interpelar y censurar ministros"<sup>14</sup>.

La implantación del régimen semi-presidencial podría deberse a la necesidad de instaurar un sistema de gobierno estable y que implique un compromiso de colaboración entre los órganos Legislativo y Ejecutivo<sup>15</sup>. Sin embargo, el régimen semi-presidencial requiere ciertas condiciones para funcionar -como, por ejemplo, el contar con mayoría parlamentaria- y darle estabilidad al Gobierno, en particular, y al sistema democrático, en general.

#### 4. Los Regímenes Presidencial y Semi-presidencial Comparados con el Régimen Parlamentario Desde la Óptica de la Preservación del Sistema Democrático

##### 4.1 El Tema de la Legitimidad Dual

Una de las características más saltantes de los regímenes presidenciales, también presente en nuestro régimen semi-presidencial, es el de la legitimidad dual<sup>16</sup>. Evidentemente, el Presidente puede reclamar para sí la condición de portador de la legitimidad democrática, pues ha sido elegido por la Nación. Sin embargo, los legisladores, al haber sido elegidos por votación popular, pueden también reclamar para sí una legitimidad democrática. Esta situación puede generar serios conflictos en aquellos casos en los que la mayoría parlamentaria representa una opción política opuesta a la del Presidente. En dichas circunstancias no se puede determinar quién tiene la verdadera legitimidad para hablar en nombre del pueblo, pues ambos, el Presidente y los Parlamentarios, han sido legítimamente elegidos.

Como ambos -el Presidente y los parlamentarios- derivan su poder de los votos del

pueblo, obtenidos en una competencia abierta entre alternativas distintas, el conflicto es siempre posible y, en determinadas circunstancias, puede estallar dramáticamente. No existe un principio democrático expeditivo<sup>17</sup> sobre cuya base dicho conflicto pueda ser resuelto, y los mecanismos que la Constitución puede ofrecer son probablemente muy complicados para ser percibidos como instrumentos efectivos por el electorado. Por ello, no es accidental que en dichas situaciones, las fuerzas armadas hayan estado tentadas a intervenir como mediadoras.

El conflicto entre el Gobierno y el Parlamento, que en un régimen parlamentario puede constituir una crisis gubernamental, cuya solución puede encontrarse en un cambio de Primer Ministro o, en casos más graves, en la convocatoria a nuevas elecciones, en un régimen presidencial -al igual que en uno semi-presidencial- se puede convertir en una crisis del régimen y, en consecuencia, en una crisis del sistema democrático en sí mismo. En otras palabras, una crisis de Gobierno en un régimen parlamentario no tiene por qué convertirse en una crisis del sistema democrático, mientras que en un régimen presidencial o semi-presidencial es más probable que esto ocurra.

A diferencia del Presidente, el Primer Ministro es normalmente un miembro del Parlamento que, aún cuando ejerce las labores gubernamentales, se mantiene como parte del cuerpo legislativo. En algún momento debe reunirse con los legisladores en términos de igualdad. Si lidera una coalición o gobierno de minoría, o si su partido tiene control sobre una pequeña mayoría de los escaños, entonces no puede permitirse el estar alejado de la opinión parlamentaria. Un Presidente, por contraste, lidera una rama independiente del gobierno y se reúne con los miembros del Parlamento en sus propios términos<sup>18</sup>.

Independientemente de todas las complejidades presentes en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los regímenes presidencial y semi-presidencial, no es difícil darse cuenta que éstos están basados en la legitimidad democrática dual. Ante una situación de enfrentamiento, entonces, es muy probable que el Presidente, sobre todo al encontrarse frente a

una férrea oposición en el Poder Legislativo, reclame para sí toda la legitimidad democrática, para lo cual deberá deslegitimar a su vez, al Parlamento, cuestionando sus credenciales democráticas. Incluso puede llegar a afirmar -tal como efectivamente acaba de suceder en nuestro país- que no representa más que oligarquías, intereses creados y clientelas políticas. Esto puede o no ser cierto. Sin embargo, el conflicto y la crisis subsiguiente, en lo que se refiere a la estabilidad del sistema democrático, pueden ser más graves que la certeza con respecto a tales afirmaciones.

En el plano subjetivo, es posible que un Presidente desarrolle la convicción de que posee una autoridad absolutamente independiente y una sensación de poder tal, que, en consecuencia, encontrará la inevitable oposición a sus políticas más irritante y desmoralizadora de lo que lo haría un Primer Ministro, quien tiene conciencia de que solamente es el portavoz de una coalición que temporalmente está en el gobierno, en lugar de ser la voz de la Nación<sup>19</sup>.

Lo más grave es que no existe un método principista para distinguir al verdadero portador de la legitimidad democrática. El Presidente puede valerse de muchos recursos para desacreditar a sus opositores; en ese caso, la rivalidad institucional que, con otras reglas de juego, puede ser resuelta pacíficamente, podría devenir en una situación política potencialmente explosiva.

#### 4.2 El Tema de la Estabilidad

El argumento más utilizado en favor de los regímenes presidenciales, también aplicable a los semi-presidenciales, es que otorgan al Gobierno una mayor estabilidad que los regímenes parlamentarios. Se sostiene que la estabilidad de los regímenes presidencial y semi-presidencial contrasta con la supuesta precariedad de muchos gobiernos parlamentarios, que suelen tener frecuentes crisis de Gabinete o cambios de Primer Ministro, especialmente en las democracias multipartidarias de Europa occidental. Sin embargo, estas comparaciones no toman en cuenta que la vo-

latilidad superficial que muchas veces exhiben los regímenes parlamentarios oculta la continuidad de los partidos en el poder, el carácter duradero de las coaliciones y las formas que tienen los líderes de los partidos y los ministros para enfrentar las crisis sin tener que abandonar sus puestos<sup>20</sup>.

Respecto a este tema, Rubio y Bernal, siguiendo a Duverger, señalan que "la estabilidad del régimen semi-presidencial depende del hecho de que el gobierno posea una mayoría parlamentaria (pues) la dinámica de dicho régimen reposa tanto en la capacidad del Presidente para ejercer sin discusión la autoridad y atribuciones de que dispone, como en contar con mayoría parlamentaria"<sup>21</sup>. En este sentido, la ausencia de una mayoría parlamentaria aumenta las posibilidades de que surjan crisis políticas. Ello, debido a que una de las características más saltantes de este sistema es que "sin la colaboración entre el Presidente de la República que reúne las potestades del gobierno (modelo de nuestra Constitución) y el Parlamento, el régimen semi-presidencial no funciona"<sup>22</sup>. Dadas estas características, es probable que una crisis política surgida del enfrentamiento de ambos poderes tenga como consecuencia una crisis del sistema democrático.

Asimismo, se puede sostener válidamente que la inestabilidad superficial de los regímenes parlamentarios muchas veces evita caer en crisis más profundas. Un Primer Ministro que se vea rodeado por el escándalo o que pierda la adhesión de su partido o de la coalición mayoritaria y cuya continuidad en el cargo pueda provocar problemas graves, es susceptible de ser removido con más facilidad que un Presidente corrupto o altamente impopular. A no ser que las alianzas partidarias hagan imposible la formación de un gabinete democráticamente legítimo, el Parlamento eventualmente debería tener la capacidad para nombrar a un nuevo Primer Ministro con la finalidad de formar un nuevo Gobierno. En casos más serios, además, se puede convocar a nuevas elecciones.

Los regímenes presidencial y semi-presidencial excluyen los cambios de Gobierno que los regímenes parlamentarios sí permiten.

La razón es que el Presidente, que es el Jefe de Gobierno y simultáneamente Jefe de Estado, tiene un mandato que dura un período limitado y preestablecido, lo que a primera vista pareciera darle una mayor estabilidad a este tipo de régimen. Sin embargo, esta estabilidad se obtiene pagando el precio de una gran rigidez<sup>23</sup>.

La flexibilidad como manera para hacer frente a situaciones constantemente cambiantes no es el punto fuerte del presidencialismo ni del semi-presidencialismo. Reemplazar a un presidente que ha perdido la confianza de su partido o del pueblo es una tarea sumamente difícil, si no imposible. El momento en que los mecanismos previstos para separarlo del cargo y darle la presidencia a un sucesor más hábil y conciliador pretendan ser efectivamente utilizados, puede ser ya demasiado tarde. Un Presidente puede usar sus poderes de forma tal, que mucha gente, especialmente sus opositores, puede no estar dispuesta a esperar el término de su mandato para separarlo del cargo. El problema es que, salvo la acusación constitucional o la renuncia voluntaria bajo presión, no hay formas constitucionales para lograrlo<sup>24</sup>. En este sentido, la acusación constitucional ("impeachment") es un mecanismo incierto y engorroso, especialmente si se le compara con el voto parlamentario de no confianza. Asimismo, la renuncia voluntaria bajo presión no es un mecanismo que sea útil si se trata de un Presidente testarudo.

#### 4.3 El Tema de la Reelección

Una característica que se presenta en los diferentes regímenes presidenciales y semi-presidenciales es que ponen límites a la cantidad de veces en que un Presidente puede ser reelegido. Las limitaciones a la reelección son reglas de incuestionable valor en las constituciones presidenciales y semi-presidenciales. El hecho de que cada cierto período de tiempo se tenga que llevar a cabo una elección es probablemente la mejor garantía contra la posibilidad de que alguien, aprovechando los resortes del poder, se mantenga indefinidamente en el cargo y, asimismo, la última esperanza para aquellos, que confor-

man la minoría y que no tuvieron acceso al poder.

Entonces, el justificado temor a que el Presidente en funciones, buscando ser reelegido, utilice su poder y los recursos del Estado para su campaña electoral para, de este modo, perpetuarse en el cargo, es el motivo que da lugar a estas reglas. A pesar de ser razonables, estas reglas acarrearán una serie de consecuencias no previstas que permiten cuestionar su verdadera utilidad. En este sentido, el hecho de que en el régimen parlamentario no exista una limitación similar, parece ofrecer una ventaja adicional.

En el caso de la prohibición absoluta de la reelección, hay que tener en cuenta que el sistema político tendría que producir, para cada período constitucional, un líder capaz y popular. Asimismo, en los países en que no es posible la reelección, o en aquellos que, como el Perú, no permiten la reelección inmediata, no existen mayores incentivos para que el Presidente lleve a cabo determinadas reformas de largo plazo, pues, a pesar de su necesidad, el hecho de que los beneficios de dichas reformas sean cosechadas por el Gobierno que le suceda puede persuadirlo de la inconveniencia de llevarlas a cabo.

En este sentido, una regla como la que existe en la Constitución de los Estados Unidos, que permite la reelección inmediata por un período adicional, parecería producir mejores resultados. En efecto, de permitirse la reelección inmediata, por un período establecido constitucionalmente, como en el caso de los Estados Unidos, el Presidente estaría incentivado a actuar responsablemente, pues de ello dependería su reelección. Siguiendo el ejemplo anterior, si un Presidente tiene la posibilidad de ser reelegido, será muy probable que lleve a cabo las reformas necesarias, pues de ello dependerá su reelección.

Con respecto al razonamiento anterior se podría plantear la siguiente objeción: Si el Presidente es reelegido, y ya no podrá volver a serlo, existe un fuerte incentivo para que en su segundo período actúe irresponsablemente. Esta situación es mucho menos probable, pues habiendo actuado en forma responsable y ha-

biendo hecho las reformas necesarias que, dicho sea de paso, permitieron su reelección, sería absurdo que en los últimos años de su segundo período presidencial deshiciera todo lo llevado a cabo.

Podría argüirse que toda esta reflexión es aún más aplicable a los regímenes parlamentarios, habida cuenta que el Gobierno en estos regímenes puede durar muy poco. Sin embargo, si el Primer Ministro realiza bien su labor no solamente tendrá la posibilidad de gobernar durante todo un período de gobierno constitucionalmente establecido, sino que podrá hacerlo una vez concluido el mismo. Este hecho lo incentivará para llevar a cabo las reformas necesarias, aunque sean de largo plazo.

En este sentido, en un reciente estudio, Edwards y Tabellini<sup>25</sup> tratan de comprobar empíricamente las diferentes hipótesis existentes acerca de las razones por las que algunos gobiernos se resisten a ejecutar reformas tributarias coherentes para dejar de obtener ingresos mediante el "impuesto inflación". Al respecto, señalan los autores, existen dos grandes hipótesis. Una sostiene que no se realizan dichas reformas debido a que el Gobierno deliberadamente opta por no hacer más eficiente el sistema tributario, pues no tiene la certidumbre de su futura reelección. La segunda sostiene que las reformas no se llevan a cabo porque el Gobierno no puede cambiar el *status-quo*, pues no puede encontrar un consenso en favor de una reforma tributaria. De acuerdo con esta hipótesis, la inhabilidad para tomar una decisión colectiva fuerza al gobierno a obtener recursos por vías distintas a las tributarias.

Independientemente de cuál de las hipótesis sea la más adecuada, o si lo son ambas, un régimen parlamentario parece tener más probabilidades de enfrentar positivamente dicha situación. Si bien el Gobierno en un régimen parlamentario, como ya se dijo, corre el riesgo de durar muy poco, también tiene la posibilidad de durar más que el Gobierno de un régimen presidencial o semi-presidencial. De esta manera, la perspectiva de permanecer en el cargo puede ser un incentivo para tomar las decisiones y las medidas necesarias para llevar a cabo una reforma coherente. Asimismo, hay

que considerar que dentro de un régimen parlamentario, el hecho de que el Jefe de Gobierno esté en igualdad de condiciones que los parlamentarios, crea un clima más propicio para lograr el consenso necesario que requiere este tipo de reformas.

#### 4.4 El Tema de la Distinción Entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno

En lo que se refiere a la distinción entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno hay que señalar en primer lugar, siguiendo a Linz<sup>26</sup>, que el cargo de Presidente es, por su propia naturaleza, bidimensional y, en cierto sentido, ambiguo; ya que por un lado, el Presidente es el Jefe de Estado y representante de la Nación entera; y por el otro, también representa una opción partidaria definida. Más aún, si fue elegido como parte de una coalición multipartidaria, podría incluso representar una opción dentro de otra opción. La ausencia de una figura neutra que pueda actuar como moderadora puede hacer que una crisis política sea más difícil de resolver.

El mismo autor<sup>27</sup>, siguiendo al pensador político británico Walter Bagehot, expresa que se puede afirmar que un sistema presidencial le otorga al Presidente las funciones ceremoniales de un Jefe de Estado y las funciones efectivas de un Jefe del Ejecutivo o Jefe de Gobierno, creándose de esta manera un aura, una imagen y un conjunto de expectativas populares que son bastante diferentes que las que se asocian generalmente con un Primer Ministro, independientemente de cuán popular sea este último.

La distinción entre los cargos de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno es más importante de lo que puede parecer a primera vista. En efecto, muchas veces la estabilidad del sistema depende de la efectiva solución de los enfrentamientos que puedan producirse entre el Parlamento y el Gobierno. En los regímenes parlamentarios, el Jefe de Estado ejerce una función arbitral que permite la resolución satisfactoria de dichos enfrentamientos. Como bien sostienen Rubio y Bernales, los entredichos entre el Legislativo y el Ejecutivo en un sistema que, como el

nuestro, otorga las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno a una misma persona -el Presidente- no pueden ser zanjados por la autoridad de un Jefe de Estado que tiene facultades arbitrales, porque es el propio Presidente de la República quien, efectivamente, dirige el Gobierno<sup>28</sup>.

#### 4.5 El Tema del Tiempo

El factor temporal también es importante y marca una diferencia sustancial entre, por un lado, un régimen presidencial o semi-presidencial y, por el otro, uno parlamentario. La democracia es un sistema en el que el electorado, a intervalos regulares, puede juzgar la actuación de sus representantes y gobernantes, hacerlos responsables y, de ser necesario, imponer un cambio.

El factor temporal, sin embargo, restringe la capacidad del Gobierno para poder cumplir las promesas que hizo a efectos de ser elegido. Si estas promesas consistían en reformas de largo alcance, la mayoría puede sentirse engañada por el hecho de que éstas no se lleven a cabo. De otro lado, el poder presidencial está tan concentrado y es tan extenso que parece razonable controlarlo mediante la limitación al número de veces que un presidente pueda ser reelegido. Como hemos visto, tales disposiciones pueden tener consecuencias frustrantes. Es precisamente por eso que, continuamente, surgen intentos de cambiar la regla en el nombre de la continuidad<sup>29</sup>.

La percepción que un Presidente pueda tener respecto de los límites temporales que debe enfrentar para la aplicación de su programa puede impulsarlo a tomar decisiones apresuradas. La ansiedad por la discontinuación de las políticas a aplicar y el carácter de sus posibles sucesores lo pueden alentar, mediante este exagerado sentimiento de urgencia, a adoptar políticas mal concebidas y a reaccionar desmedidamente ante la oposición legítima. Un Presidente desesperado por llevar a cabo sus programas antes de convertirse en inelegible probablemente sea más proclive a gastar el dinero inadecuadamente o a arriesgar la estabilidad del país polarizándolo con el pretexto de hacer que su agenda sea una realidad

Por el contrario, un Primer Ministro que cuente con que su partido o coalición pueda ganar las próximas elecciones está relativamente libre de tales presiones. Muchos Primeros Ministros han permanecido en el cargo durante una serie de legislaturas sin dar lugar al temor de una probable dictadura, porque la posibilidad de cambiar el gobierno, sin recurrir a métodos inconstitucionales, siempre está abierta.

El hecho de que el mandato presidencial esté limitado en el tiempo tiene como consecuencia que se sepa hasta cuándo gobernará el Presidente y que, hasta el momento en que termine su mandato, nadie lo pueda separar del cargo (con la excepción de la acusación constitucional). Sin embargo, también hay que considerar que dicha regla rompe el proceso político en períodos discontinuos y rígidos, obstaculizando los reajustes que los eventos o circunstancias puedan demandar. De este modo, no hay esperanza para la realización de nuevas elecciones, entendiéndoselas como una oportunidad de cambio frente al surgimiento de acontecimientos imprevistos. Adicionalmente, los ganadores y perdedores están claramente definidos para el período presidencial completo. Los perdedores, por lo tanto, deben esperar todo un período constitucional para tener la posibilidad de acceder al Ejecutivo.

En los sistemas parlamentarios, por el contrario, compartir el poder y formar parte de coaliciones son prácticas comunes. Todos los partidos, a su vez, mantienen las esperanzas de compartir el poder, y por lo tanto, tienen un interés en el sistema en su conjunto<sup>30</sup>.

#### 5. A Modo de Conclusión

Tal vez la mejor manera de resumir las diferencias básicas entre los regímenes presidencial y semi-presidencial, por un lado, y el régimen parlamentario por el otro, sea decir que, mientras el parlamentarismo le da flexibilidad al proceso político, los otros regímenes le confieren rigidez<sup>31</sup>.

Se puede argüir que esta rigidez es una ventaja, pues resguarda al sistema de la incertidumbre e inestabilidad tan características de

la política parlamentaria. Bajo el régimen parlamentario, después de todo, una gran cantidad de actores políticos puede, en cualquier momento, quitarle la confianza al Gabinete y, de este modo, reemplazar al Primer Ministro. Sin embargo, mientras la necesidad de autoridad y predictibilidad parecería favorecer al presidencialismo, existen desarrollos no esperados y efectos no deseados que hacen que muchas veces el mandato presidencial sea menos previsible y muchas veces más débil que el de un Primer Ministro. El Primer Ministro siempre puede buscar fortalecer su legitimidad mediante un voto de confianza o mediante la disolución del Parlamento, o de una de sus Cámaras, pidiendo nuevas elecciones. Más aún, el Primer Ministro puede ser cambiado sin que necesariamente se cree una crisis en el régimen<sup>32</sup>. Lo anterior pareciera no ser aplicable a un régimen semi-presidencial, pues en este régimen existe el voto de confianza y la disolución del Parlamento. Sin embargo, el problema subsiste, pues en dicho régimen quien dirige el Gobierno es el Presidente, no el Primer Ministro, razón por la que el enfrentamiento puede continuar.

Consideraciones de este tipo son importantes especialmente si se trata de períodos de transición o consolidación, cuando las rigideces de los regímenes presidencial y semi-presidencial parecen poco auspiciosas comparadas con el prospecto de adaptabilidad que ofrece el parlamentarismo<sup>33</sup>.

Evidentemente, no existe el régimen perfecto. Los regímenes parlamentarios presentan una serie de problemas. Por ejemplo, no existe una separación de poderes como en un régimen presidencial<sup>34</sup> y, en algunos casos, la inestabilidad del régimen puede llegar a extremos insostenibles<sup>35</sup>. De otro lado, también hay

que considerar que el régimen presidencial tiene una serie de características positivas que no existen en un régimen parlamentario<sup>36</sup> y que la democracia más estable del mundo, los Estados Unidos, tiene un régimen presidencial<sup>37</sup>.

Ahora bien, debe quedar claro que estas consideraciones reflejan solamente probabilidades y tendencias, no determinismos. Nadie puede garantizar que un sistema parlamentario no pueda experimentar una crisis grave o una interrupción<sup>38</sup>. En todo caso, antes de optar por algún régimen, debemos analizar seriamente todas las posibles alternativas dentro del conjunto del sistema institucional peruano y no tomar decisiones basándonos únicamente en la tradición política del Perú, sobre todo si esa tradición tiene muy poco de rescatable.

Finalmente, es necesario recalcar que, si bien en lo que concierne a sus mecanismos para preservar el sistema democrático, el parlamentarismo parece presentar algunas ventajas frente al presidencialismo y al semi-presidencialismo, ello no quiere decir que la solución al problema de la democracia resida en la instauración de un régimen parlamentario. En efecto, a la hora de optar por cualquier régimen para nuestro país, debe tenerse en cuenta cuestiones tales como las características de los partidos políticos, la existencia de canales de participación política no partidarios, la transparencia y la responsabilidad de la actuación de nuestros gobernantes, y el importantísimo problema de la representación, que se encuentra en la base del problema del reducido desarrollo democrático que ha tenido nuestro país. Estos son problemas medulares, de cuya solución depende, en última instancia, la viabilidad democrática del Perú.

## NOTAS

- (1) El autor es investigador del Instituto Libertad y Democracia (ILD). Sus opiniones, sin embargo, son verdidas a título personal y no comprometen de modo alguno a dicha institución.
- (2) Carlos Blancas Bustamante y Marcial Rubio. *Derecho Constitucional General*. Lima: Colección de Textos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1987, p. 473.
- (3) Juan J. Linz. "The Perils of Presidentialism". En: *Journal of Democracy*, Vol 2, No. 3, Summer 1991, p. 52.
- (4) Blancas y Rubio. Op. cit., p. 474.
- (5) *Ibid.*, p. 475.
- (6) *Ibid.*, p. 476.
- (7) *Ibid.*, p. 474.
- (8) Linz. Op. cit., p. 52.
- (9) *Ibid.*, p. 483.
- (10) El impeachment es la acusación constitucional.
- (11) Linz. Op. cit., p. 52.
- (12) Marcial Rubio y Enrique Bernales. *Constitución y Sociedad Política*. Lima: Mesa Redonda Editores, 1985, p. 352.
- (13) *Ibid.*, p. 486.
- (14) *Ibid.*, p. 350.
- (15) *Ibid.*, p. 352.
- (16) Linz. Op. cit., p. 63.
- (17) Existe la posibilidad de solucionar problemas concretos de enfrentamiento entre el Gobierno y el Parlamento a través del *referendum*. Sin embargo, no se trata de una solución expeditiva.
- (18) Linz. Op. cit., p. 62.
- (19) *Ibid.*, p. 64.
- (20) *Ibid.*, p. 64.
- (21) Previendo esta situación, la Constitución francesa estableció la segunda vuelta no solamente para la elección presidencial, sino también para los parlamentarios que no han alcanzado la mayoría absoluta. Esto le otorga al Presidente la mayoría parlamentaria necesaria. En el Perú, a diferencia de Francia, no se estableció la segunda vuelta para los parlamentarios. Rubio y Bernales. Op. cit., p. 352.
- (22) Rubio y Bernales. Op. cit., p. 352.
- (23) En Francia sí se distingue, por lo menos a nivel teórico, entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Rubio y Bernales. Op. cit., p. 352. Sin embargo, por lo menos en el Perú, quien efectivamente dirige el Gobierno es el Presidente. Por esta razón, la apreciación mantiene su validez.
- (24) Linz. Op. cit., p. 65.
- (25) Sebastián Edwards y Guido Tabellini. *Political Instability, Political Weakness and Inflation: An Empirical Analysis*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3721, p. 3.
- (26) Linz. Op. cit., p. 61.
- (27) *Ibid.*, p. 61.
- (28) Rubio y Bernales. Op. cit., p. 352.
- (29) Linz. Op. cit., pp. 66-67.
- (30) *Ibid.*, p. 56.
- (31) *Ibid.*, p. 55.
- (32) *Ibid.*, loc. cit.
- (33) *Ibid.*, loc. cit.
- (34) Bernard H. Siegan. *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom*. The Locke Institute in Cooperation with the Institute for Human Studies, 1992, p. 21.
- (35) Blancas y Rubio. Op. cit., p. 484.
- (36) Siegan. Op. cit., pp. 2-3 y 18-23.
- (37) Linz. Op. cit., p. 68. Sin embargo, también es cierta la afirmación de Hauriou cuando sostiene que este régimen, allí donde se le ha tratado de imitar, no ha tenido éxito. André Hauriou. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. 4ª edición. Barcelona: Ariel, 1971, pp. 413-414.
- (38) *Ibid.*, p. 69.